

## SUPRANASYONEL BİR TASARRUF ŞEKLİ OLARAK DEVLETLERE YÖNELİK KARARLAR

A. Füsun ARSAVA\*

### ABSTRACT

*The aim of this article is to analyze the binding legal acts of the European Community addressed to the member states as a form of supranational legal act. It compares decisions legally with the Community regulations in terms of whether they may either be binding in its entirety and directly applicable to all subjects and in all member states or be binding upon each subject or member state to which they are addressed, and with the Community directives in terms of their impacts, binding forces and their direct or indirect implementation. It also focuses on the primary categories of Community decisions such as the decisions in the area of state aids, the agricultural policy and the decisions which make decisions on administrative measures uniform.*

*Anahtar Kelimeler: Topluluk Hukuk Tasarrufları, Kararlar, Doğrudan Etki*

*Keywords: Community Legal Acts, Decisions, Direct Effect*

### GİRİŞ

AT anlaşmasının 249.maddesi bağlayıcı tasarruflar olarak üç tasarruf saymaktadır. Bunlar tüzükler, direktifler ve kararlardır.

Devletleri muhatap alan kararlar iki farklı fonksiyon yerine getirmektedir. Bu fonksiyon farklılığı, kararların AT hukukunda ayrı bir kategori olarak yer almasına ve özellikle usul hukukunda direktiflerden ayırt edilmesine, bunun sonucu ATAD yargısı ile ulusal yargının yetki sınırının belirlenmesine imkan sağlamaktadır.

---

\* Prof. Dr., Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, Öğretim Üyesi.

## AT Anlaşmasının 249.Maddesinde Yer Alan Bir Tasarruf Şekli Olarak Devletleri Muhatap Alan Kararlar

Oncelikle devletlere yönelik kararların AT anlaşmasının 249.maddesinde yer alan diğer tasarruf şekillerinden ayırt edilmesi gerekmektedir

### 1 – Kararlar ve Tüzükler

Kararlar AT anlaşmasının 249 maddesine göre muhatap aldıkları sujerler bakımından butun hukumleri itibarıyla bağlayıcıdır Kararların muhatapları bireyler veya devletler olabilir Tuzukler buna karşılık genel geçerliliğe sahiptir. Tuzukler butun hukumleri itibarıyla bağlayıcıdır ve her uye devlette geçerlidir Tuzuklerin muhatabı ulusal merciler yanısıra potansiyel olarak tum özel kişilerdir Avrupa hukukunda tuzukler ve bireylere yönelik kararların birbirinden ayırt edilmesi önemli bir sorun teşkil etmektedir Zira, her iki tasarruf ortak bir özellik olarak özel kişiler bakımından doğrudan haklar ve yukumlulukler getirmektedir<sup>1</sup> Tasarrufların birbirinden ayırt edilmesi AT anlaşmasının 230 madde 4 fıkrası muvacehesinde iptal davası açma koşulları bakımından da önemlidir Soz konusu hukme gore her gerçek ve tuzel kişi kendisini muhatap alan kararlara karşı ve kendisini kararın muhatabı gibi doğrudan ve bireysel etkileyen tasarruflara karşı (görunüşte tuzuk olarak ihdas edilmiş olsa dahi) iptal davası açabilir Görunüşte tuzuk karakterli tasarruflarla ilgili çok sayıda içtihat bulunmaktadır<sup>2</sup> ATAD'ın bu çerçevedeki kararlarının mutecanis bir çizgiye getirilmesi soz konusu olmasa da, en basit formüle edilmiş şekliyle, bir kararın maddi hukuk anlamında varlığı ve bu şekilde görunüşte bir tuzüğün varlığı, tasarrufun ihdası tarihinde muhatap olanların kesim ve değişmez bir şekilde belli olmasına ve bu kişilerin çıkarlarının tasarrufta duzenleme konusu olmasına bağlıdır<sup>3</sup>

Tuzukler ve devletleri muhatap alan kararlarda buna karşılık spesifik bir sınırlama problemi bulunmamaktadır Bu çerçevede bir ayırım yapılmasının önemsenmemesi, AT anlaşmasının 230 madde 2 fıkrası muvacehesinde, uye devletlere AT anlaşmasının 230 madde 1 fıkrasında zikredilen her tasarruf aleyhine, munferit duzenlemenin veya normun karakterine bağlı olmaksızın, iptal davası açma imkanını vermektedir

### 2 – Devletlere Yönelik Kararlar ve Direktifler

Devletlere yönelik kararların bir tasarruf şekli olarak direktiflerden ayırt edilmesi önemli bir sorun teşkil etmektedir<sup>4</sup> Direktiflerin muhatabı sadece uye devletlerdir Direktifler, kendini muhatap alan uye devlet için amaç bakımından

<sup>1</sup> E-W Fuß, "Rechtssatz und Einzelakt im Europäischen Gemeinschaftsrecht", NJW 1964, s 945

<sup>2</sup> H Rohl, "Die anfechtbare Entscheidung nach", Art 230 Abs 4 EGV, ZaoRV 60(2000), s 331

<sup>3</sup> EuGH Rs 25/62, Slg 1963, 211,238 vd., Rs 1/64, Slg 1964, 882,885, Rs 11/82, Slg 1985, 207,242, Rs 41-44/70, Slg 1971, 411,422, Rs 123/77, Slg 1978, 845,853, Rs 113/77, Slg 1979, 1185,1205

<sup>4</sup> N Weber, Die Richtlinie im EWG-Vertrag, 1974, s 125 vd., H-E Schuster, Die EWG-Richtlinie, 1977, s 47 vd

bağlayıcı olmakla beraber, bu amacın gerçekleştirilme şekil ve aracını üye devletlere bırakmaktadır. Hukuku uyumlaştırma aracı olarak direktifler istisnasız tüm üye devletlere yönelik ihdas edilmektedir. Ancak direktiflerin AT anlaşmasının 249.madde 3.fıkrasına göre bir veya birkaç devleti muhatap alması mümkündür. Pratikte bu durum çok istisnaidir; direktifler istisnai olarak sadece bir ya da birkaç üye devlete ilişkin bir konunun düzenlenmesine ilişkin olabilir veya bir üye devlet için bir direktifin geçerliliğinin geçici olarak değiştirilmesi mümkündür. Bunun yanı sıra tüm üye devletlere yönelik kararlar da bulunmaktadır. Direktifler ve kararlar arasında tüm veya kısmi olarak üye devletlerin muhatap alınması ölçüsünde ayırım yapılamaz. Buna karşılık, AT anlaşmasının 249.maddesi muvacehesinde bağlayıcılık ölçüsünde ayırım yapılması mümkündür. Direktifler sadece amaç bakımından bağlayıcıyken, kararlar bütün hükümleri itibariyle bağlayıcıdır. Bu kriterin direktifler ve kararlar arasındaki farkı tam olarak ortaya çıkardığını söylemek mümkün gözükmemektedir. Direktifler bakımından amaç, şekil ve yöntem arasında teorik bir ayırım yapılması imkansız gözükmemektedir. Direktifler ve devletlere yönelik kararlar arasında muhatapları ve içeriğinin bağlayıcılığına bakımdan fark bulunmaması, bu tasarrufların ayırıcı kriteri olarak ilgili tasarruf türlerinin etki şeklinin ve uygulanma alanının gündeme gelmesine neden olmaktadır. Buna göre, direktifler iki aşamalı bir hukuk ihdası öngörürken, kararlar münferit bir durumu doğrudan düzenlemektedir<sup>5</sup>. Direktiflerin ulusal yasama faaliyeti için kılavuz teşkil ettiği, buna karşılık devletleri muhatap alan kararların ise ulusal idari mercileri doğrudan yönlendirdiği ifade edilmektedir.

Direktifler ve devletleri muhatap alan kararlar arasında münferit durumun düzenlenmesine göre ayırım yapılması, düzenlemenin somutluğu nispetinde bu ayırımı ortadan kaldırmaktadır<sup>6</sup>. Direktiflerin de kararlar gibi nihai olarak ulusal hukuk düzenlemesi gereksinimi olmayan konulara ilişkin olması mümkündür. Scherzberg mütecanis bir tasarruf anlayışından hareket ederek kararların genel, direktiflerin ise özel karakterli olarak anlaşılması gerektiğini savunmuştur<sup>7</sup>. Üye devletlere yönelik kararları ve direktifleri kapsayan mütecanis bir tasarruf şekli anlayışı AT anlaşmasının tasarruf türlerini birbirinden ayırt etmesi ve onlara farklı fonksiyonlar tanınması nedeniyle doğru gözükmemektedir. Bu sonuç AT anlaşmasının 230.madde IV.fıkra ile teyit edilmektedir. Direktiflerin bireysel iptal davası çerçevesinde zikredilmemesi ve iptal davasının görünüşte tüzük karakterli tasarrufları kapsamaması, bu tasarruf türlerinin fonksiyonlarına göre kullanılmasını gerektirmektedir.

AT anlaşmasının 230.madde 4.fıkrasına göre direktiflerin bireysel iptal davası konusu olamaması, devletlere yönelik kararların buna karşılık doğrudan

<sup>5</sup>A.Scherzberg, "Verordnung-Richtlinie-Entscheidung- Zum System der Handlungsformen im Gemeinschaftsrecht", bkz.: H.Siedentopf (Hrsg.), *Europäische Integration und nationalstaatliche Verwaltung, Nassauer Gespräche der Freiheit –vom Stein-Gesellschaft*, Band 4, 1991, s.27.

<sup>6</sup>A.Scherzberg, s.29.

<sup>7</sup>A.Scherzberg, s.30.

ve bireysel etkilenmek kaydıyla, dava konusu olabilmesi, tasarruflar arasında ayırım yapılması gereğini ortaya koymaktadır. Üye devletleri muhatap alan kararların hukukî tabiatının ortaya konulmasında etki ve uygulanma alanının esas alınması ve bu şekilde onların direktiflerden ayırt edilmesi olanağı, üye devletlere yönelik kararların kategorize edilmesini gerektirmektedir.

### **Devletlere Yönelik Kararların Kategorileri**

Devletlere yönelik kararların en çok bilinen uygulaması devlet yardımlarının denetimini çerçevesinde Komisyon tarafından AT anlaşmasının 87 ve 88 maddelerine istinaden gerçekleştirilmektedir. Burada onleyici prosedurdan bağımsız olarak iki durumun birbirinden ayırt edilmesi gerekmektedir. Bir devlete yönelik somut bir kararla devlet yardımının onaylanması<sup>8</sup> ile bir üye devletin devlet yardımı programının onaylanması farklıdır<sup>9</sup>. Birinci durumda somut idari tasarruf Komisyon'un izni anlamını taşırken, ikinci durumda subvansiyon önlemi munferit bir duruma ilişkin değil, soyut-genel, yani normatif karakter taşımaktadır. Komisyon ve üye devlet arasındaki hukukî ilişki somut durumda devleti muhatap alan kararlar düzenlenir. Komisyon AT anlaşmasının yardım hukuklarını somut duruma uygular.

### **Tarım Politikası Alanında Verilen Kararlar**

Tarım politikası tuzuklerle detaylı olarak düzenlenen bir alandır. Bu normların icrası kural olarak üye devletlerin yetki alanında bulunmaktadır. Devletlere yönelik kararlar, tuzuklerde ongorülen özel haklardan istifade etme bağlamında ihdas edilir. Örneğin bazı ürünler için muayyen bir süreyle sınırlı koruyucu gümrüklerin alınması<sup>10</sup> veya bazı ürünler için muayyen bir süreyle sınırlı ithal yahut ihrac yasağının konulması<sup>11</sup> karar konusu olabilir. AT ve üye devlet arasında buradaki hukukî ilişki somut bir duruma ilişkindir. Devlete yönelik kararlar onaylanan önlem prensip olarak soyut-genel karaktere sahip norma istinat eder. Devletlere yönelik bu tür kararlarda bireysel iptal davası bakımından gerekli olan doğrudan ve bireysel etkilenme, sadece istisnai durumlarda söz konusu olabilir.

Tereyağ surumunu arttırma önlemlerine ilişkin 25.2.1985 tarihli Komisyon kararı bu çerçevede oldukça dikkat çekmiştir. Bu karar bir çok ulusal mahkemede dava konusu olduğu gibi, iki kez de onkarar konusu olmuştur.<sup>12</sup> Karar, Konseyin Komisyona 1079/77 sayılı tuzuğun 4 maddesi muvacehesinde sut ürünlerine Topluluk içinde yeni surum yerlerinin bulunması için verdiği yetkiye istinaden ihdas edilmiştir. Komisyon söz konusu kararlarla Berlin

<sup>8</sup>EuG Rs T-149/95, Slg 1997, II-2031 Ducros/Kommission, EuG Rs T-435/93, Slg 1995, II-1281 Aspec/Kommission

<sup>9</sup>G Leibrock "Der Rechtsschutz im Beihilfeaufsichtsverfahren des EWG-Vertrages", *EuR* 1990, s 20,24 vd

<sup>10</sup>EuGH Rs 25/62, Slg 1963,213, EuGH Rs 106 107/63, Slg 1965,548

<sup>11</sup>EuGH Rs 11/82, Slg 1985,207

<sup>12</sup>EuGH Rs 133/85, Slg 1987,2289, EuGH Rs 249/85, Slg 1987,2354

pazarında tereyağın sürümünü arttırmaya yönelik olarak 15 Nisan 1985-30 Haziran 1985 tarihleri arasında önlem alınmasını ve tüketicilerin davranışlarının bağımsız bir pazar araştırma enstitüsü tarafından değerlendirilmesini karara bağlamıştır. Alınacak önlemin türü kararda detaylı olarak öngörülmüş ve söz konusu önlem ilgili federal birim tarafından ticari işletmelerle özel hukuk anlaşmaları akdedilerek icra edilmiştir. Komisyon'un bu kararı münferit bir karar teşkil etmesine rağmen, zikredilen uygun bulma, izin ve yasaklar, AT ve üye devlet arasındaki hukuki ilişkide ortak idari tasarruf benzeri bir yansıma yaratmıştır.

### **İdari Önlemlerin Mütecanis Kılınmasına İlişkin Kararlar**

Devletleri muhatap alan kararların bir kısmı idari önlemlerin mütecanis kılınmasına matuftur. Komisyonun 17.7.1962 tarihli, ürünlerin menşeyini gösteren ürün sertifikalarının belli bir formata göre düzenlenmesini öngören kararı bu çerçevede örnek teşkil etmektedir. Bu kararın amacı, formalitelerin tek düze, mütecanis kılınmasıydı<sup>13</sup>. 15.6.1988 tarihli, taze et ve tavuk etinin hijyenik kontrolü ve muayenesinin finanse edilmesiyle ilgili direktifin tamamlanması anlamında ihdas edilen ve alınacak ücretleri götürecek olarak saptayan karar da bu çerçevede bir başka örnek teşkil etmektedir<sup>14</sup>. Söz konusu karar daha sonra direktifin yeni metnine, ekine alınmış ve bu şekilde direktif karakteri elde etmiştir<sup>15</sup>. ATAD davacının bireysel iptal davası açma talebini tasarrufun bireysel karar özelliği taşımadığı gerekçesiyle reddetmiştir. ATAD'a göre burada genel, normatif geçerliliği olan tasarruf söz konusudur. Bu normlar genel olarak ve soyut olarak, direktifte öngörülen koşulları öngörülen sürede yerine getiren üye devletlerin tüm işletmelerine yöneliktir. Bunun dışında söz konusu kararın uygulanabilmesi için ilgili ulusal hukuk düzenine aktarılması gerekliliği bulunmaktadır. Direktiflerin kararları ortadan kaldırabilmesi ve ikame edebilmesi, ilgili tasarrufun genel ve soyut karakterini etkilememektedir<sup>16</sup>. Kaldırılan kararların üye devletlerdeki ilgili bireyler bakımından bundan böyle genel-soyut karaktere sahip olacağı ve ulusal hukuka aktarılma gereksimi olduğu kabul edilmektedir.

### **Devletlere Yönelik Diğer Kararlar**

Konseyin 13.5.1965 tarihli ve 65/271 sayılı Grad, Lesage ve Haselhorst davasında önkarar davası konusu olan kararı, ATAD tarafından doğrudan etkili olarak kabul edilmiştir<sup>17</sup>. Üye devletlerin tümüne yönelik ihdas edilen söz konusu kararın 4.maddesinde, katma değer vergi direktifiyle öngörülen ortak işletme vergi sisteminin yürürlüğe girmesiyle, üye devletlerde bu sistemin karayolu, demiryolu, içsular taşımacılığında kullanılması kabul edilmiştir.

<sup>13</sup>EuGH Rs.12/70, Slg.1970,905.

<sup>14</sup>EuGH Rs.C-156/91, Slg.1992,5589.

<sup>15</sup>EuGH Rs. C-10/95, Slg.1995, I-4149,4154.

<sup>16</sup>EuGH Rs.C-10/95, Slg.1995, I-4149,4154.

<sup>17</sup>EuGH Rs.9/70, Slg.1970,925 Grad/Finanzamt Traunstein; Rs.20/70, Slg.1970,861 Lesage/Hauptzollamt Freiburg; Rs.23/70, Slg.1970,881 Haselhorst/Finanzamt Düsseldorf.

ATAD bu hükümde iki mükellefiyetin olduğunu kabul etmiştir. Belli bir tarihten itibaren ortak işletme vergi sistemi karayolu, demiryolu, içsular taşımacılığında kullanılacaktır. İkinci olarak, bu sistemin yürürlüğe girdiği tarihte ortak işletme vergisi spesifik vergilerin yerine geçecektir. Kararda ikinci mükellefiyet çerçevesinde bu tür spesifik vergilerin konulması veya yeniden yürürlüğe konulması yasaklanmıştır<sup>18</sup>. Bu yasağın doğrudan etkisi hukuki uyumsuzluk konusu olmuştur. Kararın içeriği, direktifin uygulanma alanına göre belirlenecektir.

Söz konusu içtihat muvacehesinde bir üye devletin karar ihdas eden AT organı ile ilişkisinin bir yurttaşın idari merci ile ilişkisi şeklinde düzenlenmesi mümkündür. Özgürlüğü sınırlayan Topluluk düzenlemelerinin önleyici önlem olarak uygulanması veya özgürlük sınırlaması getirilen alanda istisnai hakların tanınması çerçevesinde AT-üye devlet ilişkisi bir yurttaşın idari merci ile ilişkisi modeline uygun cereyan etmektedir. Bu durum devlet yardımları alanında ve tarım politikası alanında tanınan özel haklar çerçevesinde karşımıza çıkmaktadır. Her iki durumda da ortak olan husus üye devletlere yönelik kararların Topluluk organları tarafından icra edilmesidir. AT ve üye devletlerin ilişkisinin, Birlik-Eyalet ilişkisinde Birlik hukukunun eyaletler tarafından icrası modeline uygun cereyan etmesi de mümkündür. Yasama organı hukukun mütecanis olarak icrası için icra mercilerine talimat verebilir. International Fruit Company davasında<sup>19</sup> bundan farklı olarak üye devletlerin idari mercileri bağımsız icra mercileri olarak değil, doğrudan Komisyon tarafından gerçekleştirilen icrada yardımcı rol oynamışlardır. Komisyon tüzüğe istinaden elma ithalinde uygulanacak koruma önlemleri hakkında yetkili ulusal merciin getireceği veriler ışığında tüzük formatı içinde karar vermiştir.

ATAD isabetli bir şekilde birden ziyade münferit kararın varlığından hareketle söz konusu davada bireysel dava konusu olabilecek görüntüde tüzüğün mevcudiyetini kabul etmiştir. Hukuki tasarrufun davada bireysel tasarruflar demeti olarak nitelendirilmesi, kararlar için ölçü olan kriterlere, diğer bir ifadeyle üye devletlerin bağımsız hukuki pozisyonlarının, idari takdir yetkilerinin olmaması kriterine uygun düşmektedir. Ulusal yasamanın Topluluk hukuku tarafından yönlendirilmesi söz konusudur. İchtihat incelemesi, devletlere yönelik kararların karakteristiğinin somut düzenlemenin özel kişiler bakımından doğuracağı etki kriteriyle açıklanamayacağını ortaya koymaktadır. Direktiflerin, devletlere yönelik kararlardan ayırt edilmesi tartışmaları, her iki tasarruf türünde iki aşamalı bir durumu olduğunu ve özel kişiler bakımından normatif etkinin doğması olanağının bulunduğunu ortaya çıkarmaktadır. Bu çerçevede AT ve üye devletler arasındaki hukuki ilişkiye yeterince önem verilmediği gözlenmektedir. Oysa hukuki ilişkilerin çok boyutluluğunun (AT-üye devlet, üye devlet-özel kişi, AT-özel kişi) ve devletlere yönelik kararların etkisinin dikkate alınması kaydıyla kararların direktiflerden ayırt edilmesi mümkündür. İncelenen içtihat

<sup>18</sup> EuGH Rs.9/70, Slg.1970, 825,839.

<sup>19</sup> EuGH Rs.41-44/70, Slg.1971, 411, International Fruit Company u.a/Kommission.

muvacehesinde devletlere yönelik kararlarla üye devletle ilişkide daima münferit, somut bir durumun düzenlendiği görülmektedir. Buna karşılık ulusal hukukta mutlaka somut düzenleme gerekliliği bulunmamaktadır. Yukarıdaki örneklerin gösterdiği gibi bunun normatif olması da mümkündür. Somut durumun düzenlenmesi, normatif düzenlemeden farklı olarak konunun yer, zaman ve bireysel anlamda spesifik düzenlemesini ifade etmektedir. Bu spesifik düzenleme değişik şekillerde ortaya çıkabilir. Önemli olan husus, bu düzenlemeyle AT ve tasarrufa muhatap olan devlet ilişkisinde istisnasız olarak uygulanabilir, unsurları açıkça belli bir düzenlemenin ortaya çıkmış olmasıdır.

Devletlere yönelik kararların münferit durumu düzenleme karakteri, izin yahut yasak konusunun somut olması nedeniyle ve muhatapların sadece devlet olması nedeniyle problem teşkil etmemektedir. Somut durumu düzenleyen kararlar, içeriklerinde idari uygulamanın mütecanis kılınmasına ilişkin talimat içerdikleri nispette sorun doğabilmektedir. Bu kararlar tüm üye devletlere yöneliktir ve mekan ve zaman bakımından yeterince somut değildir. Malların dolaşım belgesi olarak muayyen bir formatın kullanılması talimatı buna örnek teşkil etmektedir.

Grad/Finanzamt Traunstein önkarar davasında dava konusu devlete yönelik kararda idari uygulamanın mütecanis kılınması konusunda talimat verilmediği görülmektedir. Şüphesiz gerek katma değer vergi sisteminin malların taşınmasını kapsamaması emri, gerekse katma değer vergisinin ulaşım alanındaki hizmet edimlerini kapsamaması yasağı tüm üye devletler bakımından istisnasız geçerli kurallardır. Ancak bu emir ve yasak ulusal idari mercileri değil, yasama organını muhatap almıştır. Tasarrufun yerine getirdiği fonksiyon ve somut durumun düzenlenmesi kriterleri kararları direktiflerden ayırmada en uygun kriterlerdir.

AT organları tarafından yetki verilen konu somut bir duruma ilişkin olabileceği gibi, genel ve soyut bir programa ilişkin olabilir. Soyut bir programın icrasıyla ilgili bir yetkilendirme çerçevesinde teorik olarak direktiflerin uygulanma alanıyla bir kesişmeye yol açabilir. Soyut, genel bir programın icrası için tüm üye devletlerin yetkilendirilmesi uygulamada direktiflerle gerçekleşmektedir. Karara münferit üye devletlerin somut durumunun konu olması karar ve direktif arasındaki farkı oluşturmaktadır. AT organları Avrupa hukukunu uygulayarak konuyu karara bağlar. Münferit üye devletlere yönelik direktifler ise genel olarak geçerli direktiflerin geçerliliğinden bir üye devlet bakımından süreli veya koşullu bir istisna yapılmak istendiğinde ihdas edilmektedir. İhdas edilen bu tamamlayıcı tasarrufun direktif karakteri, bir hukuki tasarrufun ancak aynı hiyerarşide veya daha yüksek hiyerarşide bulunan bir tasarrufla kaldırılmasının veya değiştirilmesinin mümkün olmasından ileri gelmektedir.

Karar, şayet üye devletlerin icra tasarruflarının mütecanis kılınmasına matufsa, kural olarak bütün üye devletlere yönelik olarak ihdas edilir. Bu

şekilde kararın etkisi tüm üye devletlerde genel olarak doğar. Bu durum direktiflerle kararların keşişme potansiyelinin bulunduğu bir alandır. Kararda hangi tasarruf şekillerinin kullanılacağı belirlenmesi, direktiflerin detayları belirleme özelliği ışığında, kararlarla direktifler arasındaki sınırın çizilmesini zorlaştırmaktadır. Ancak burada somut durumun düzenlenmesi kriteri yardımcı olabilmektedir. Üye devletlere herhangi bir düzenleme olanağı bırakmayan, uygulama alanının belirlenmesi çalışması yapılmasına gerek olmayan kararlar talimat karakterindedir. Direktifler, idari tasarrufların hukuki dayanağının uyumlaştırılması için kullanılırken, kararlar idari tasarrufun kendisinin mütecanis kılınması için ihdas edilir<sup>20</sup>.

Direktifler ve devletlere yönelik kararlar arasında tüm uygulanma alanlarını kapsayacak şekilde kesin bir ayırım yapılması somut durumlarda da ancak teorik olarak mümkündür. Uygulamada keşişmeler olabilmektedir. Tasarruflar arasındaki ayırıcı özellikler, fonksiyonuna aykırı ve yerinde olmayan tasarrufların tespit edilmesini mümkün kılmaktadır. Bu tespit için Topluluk yargısı devreye girmektedir<sup>21</sup>.

### **Hakların Himayesi Bakımından Doğan Sonuçlar**

Üye devletler kendilerini muhatap alan kararlara karşı AT anlaşmasının 230.madde 1.fıkrası muvacehesinde iptal davası açabilir. Sorun teşkil eden husus devletlere yönelik kararlara karşı bireylerin dava açabilmesidir. AT anlaşmasının 230.madde 4.fıkrasına göre bireysel iptal davası sadece karara muhatap olan gerçek ve tüzel kişiler tarafından değil, bireysel ve doğrudan etkilenmek kaydıyla karara doğrudan muhatap olmayan kişiler tarafından da açılabilir. ATAD 1963 tarihli Plaumann davasında, "diğer kişiler"e yönelik kararın, bir üye devlet de olabileceğini kabul etmiştir<sup>22</sup>. Devletlere yönelik karar bu şekilde bireysel iptal davası konusu olabilmektedir. Bunun koşulu bireysel davacının bu karardan doğrudan ve bireysel olarak etkilenmesidir. Doğrudan etkilenmek bu içtihatı göre, dava konusu Topluluk önleminin davacının hukuki durumu üzerinde doğrudan etki göstermesi ve tasarrufun muhataplarına herhangi bir takdir alanı bırakılmaması durumunda söz konusu olabilir. Bu durum tasarrufun icrasının otomatik, başka hükümler gerekmesizin Topluluk düzenlemesine istinaden cereyan ettiği durumlarda olduğu gibi, tasarrufun muhataplarına sadece teorik olarak Topluluk hukukuna uymama olanağının tanındığı, tasarrufa uyma iradesinin tereddüt konusu olmadığı durumlarda geçerlidir<sup>23</sup>. Örneklerin gösterdiği gibi, doğrudan etkilenmenin kabul edilmesi otomatik olarak bireysel etkilenme sonucu doğurmamaktadır<sup>24</sup>. Karara muhatap olmayan birinin karardan bireysel olarak etkilenmesinin koşulu ATAD'ın

<sup>20</sup>B.Biervert, *Der Missbrauch von Handlungsformen im Gemeinschaftsrecht. Eine Untersuchung des gemeinschaftsrechtlichen Handlungsformensystems unter Einbeziehung der Rechtsordnungen Deutschlands, Frankreich und England*, 1999, s.114 vd.,144 vd.

<sup>21</sup>EuGH Rs.222/88, Slg.1984,2889 Differdange.

<sup>22</sup>EuGH Rs.25/62, Slg.1963,213 Plaumann.

<sup>23</sup>EuGH Rs.C.386/96, Slg.1998, I-2309 Société Dreyfus/Kommission.

<sup>24</sup>EuGH Rs.38/64, Slg.1965,278 Getreide-Import GmbH/Kommission.



sürekli içtihatına göre, kararın bireyi muayyen kişisel özellikleri veya onu diğer kişilerden ayıran koşulları nedeniyle, onu kararın muhatabı gibi aynı şekilde etkilemesidir<sup>25</sup>. Bu durum özellikle devlete yönelik kararın açık olarak muayyen bir çevreyi ilgilendirmesi veya mevcut hukuki pozisyonları nedeniyle hukuken veya uygulamada kimi bireylerin kararın etkisinden muaf tutulmasında söz konusu olmaktadır. Birinci duruma devlet yardımı denetimi prosesinde alınan (devlete yönelik) kararlar örnek teşkil etmektedir. Tarım politikası çerçevesinde Bock davası konuyu somutlaştırmaya yardım etmektedir. Federal Almanya kendine yapılan ithal lisansı başvuruları çerçevesinde Komisyondan bu tür ithalleri yasaklamak için yetkilendirme talebi yapmıştır<sup>26</sup>. Diğer duruma örnek olarak Piraiki-Patraiki davası örnek verilebilir<sup>27</sup>. Komisyon, Yunanistan'ın AT'ye katılma koşulları muvacehesinde Fransa'ya yönelik bir karar ihdas ederek, Fransa'yı Yunanistan'dan yapılacak ithalatlara sınırlama konusunda yetkilendirmiştir. ATAD ilgili ürünün satışı için Komisyon kararından önce anlaşma yapmış olan ihracatçılar bakımından bireysel etkilenmeyi kabul etmiştir. Bu ihracatçılar pazara katılanlar arasında muayyen bir grubu oluşturmaktadır. Bunların kim olduğunu Komisyon tespit etme olanağına sahiptir; bu kişiler bakımından Komisyon kararı özel olarak etki göstermiştir.

Bireysel etkilenme özelliği ilgi bağı olmayanların dava açmasını engellemektedir. Bu özellik tüzüklerden ve görünüşte tüzüklerden ayırt edici özellik olarak ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık doğrudan etkilenme özelliği devletlere yönelik kararlarda spesifik bir uygulanma alanına sahiptir. Birden ziyade idari mercinin işbirliği yaptığı durumlarda (ulusal ve Avrupa mercilerinin) yargı yetkisinin sorumluluğa uygun olarak dağıtımının sağlanması doğrudan etkilenmenin ayırıcı fonksiyonudur<sup>28</sup>. Bu özelliğin ortaya konulmasında Hamburg Üniversitesi ve Merkez Hamburg Gümrük İdaresi Kehrwieider arasında cereyan eden dava iyi bir örnek oluşturmaktadır<sup>29</sup>. Hamburg Üniversitesi ABD'den ithal edilen elektronik ölçüm aletleri için muafiyet talebini reddeden Alman gümrük idaresi aleyhine dava açmıştır. Davanın hukuki dayanağı 10.7.1975 tarih ve 1798/75 sayılı ithal edilen akademik, kültürel, eğitim amaçlı eşyaları ortak gümrük tarifesinden muaf kılan Konsey tüzüğüydü. 3195/75 sayılı Komisyon tüzüğüyle 2.12.1975'te ilk tüzüğün icrasına ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre gümrükten muafiyet talebi ilgili üye devletin ulusal merciiine yapılacaktır. Ulusal merci aynı akademik değere sahip aygıtların Toplulukta üretilip üretilmediği konusunda bağımsız değerlendirme yapabildiği takdirde yapılan talebi doğrudan karara bağlama yetkisine sahiptir. Aksi takdirde meseleyle Komisyon ilgilenecektir. Komisyon kararı ulusal merci için bağlayıcı olacaktır. Komisyona meselenin iletilmesi ve talebi yapana Komisyon kararı hakkında bilgi verilmesi mükellefiyeti kabul

<sup>25</sup>EuGH Rs.25/62, Slg.1963,213 Ls.4 Plaumann; EuGH Rs.62/70, Slg.1971,897 Werner A.Bock.

<sup>26</sup>EuGH Rs.62/70, Slg.1971,897 Bock/Kommission.

<sup>27</sup>EuGH Rs.11/82, Slg.1985,548 Piraiki-Patraiki/Kommission.

<sup>28</sup>H.-W.Rengeling/A.Middeke/M.Gellermann, *Rechtsschutz in der Europäischen Union*, 1994, Rz.160.

<sup>29</sup>EuGH Rs.216/82, Slg.1983,2771 Universität Hamburg/Hauptzollamt Hamburg Kehrwieider.

edilmemiştir. Komisyon kararı bütün üye devletlere yönelik olarak ihdas edilmiştir ve onlar için kararın ilanı ile bağlayıcı olmuştur. Hamburg mali mahkemesi ATAD'a yaptığı önkarar başvurusunda, Komisyon kararı hakkında kendisine bilgi verilmemesi nedeniyle AT anlaşmasının 173.madde 3.fıkrasında öngörülen süre içinde iptal davası açmadığını (AT anl. -Amsterdam metni- md.230, fıkra 5) ileri süren Hamburg Üniversitesinin Komisyon kararından doğrudan ve bireysel olarak etkilenip etkilenmediğinin ortaya konulmasını talep etmiştir. ATAD önkararında Hamburg Üniversitesinin doğrudan ve bireysel etkilenip etkilenmediği meselesine ve önkarar - iptal davası ilişkisine girmeksizin, dava ehliyetini ispatlama yükümlülüğü getirmeyen ulusal gümrük mercii tasarrufunu Hamburg Üniversitesini doğrudan muhatap alan yegane tasarruf olarak kabul ederek, bu tasarrufun ulusal mahkemede iptal davası konusu olabileceğini karara bağlamıştır<sup>30</sup>. ATAD buna ilave olarak AT anlaşmasının 184.maddesinin (AT anl. -Amsterdam metni- md.241) genel bir prensip olan hukuka aykırılık def'i dayanağı olarak düzenlendiğini, ulusal mahkemede açılan davada ulusal tasarrufa dayanak olan Komisyon kararına karşı 184.madde muvacehesinde hukuka aykırılık def'i yapılabileceğini vurgulamıştır. AT anlaşmasının 241.maddesinden böyle bir genel bir prensip istihraç edilmesi tereddüt konusudur. Bu hüküm bireyler tarafından dava konusu yapılamayacak tüzüklere ilişkindir.

Hamburg Üniversitesinin Komisyon kararından doğrudan ve bireysel olarak etkilenip etkilenmediği sorusunun cevabında, norm ihdas yetkisi olan AT organı ve icra yetkisi kullanan ulusal organ arasındaki ilişkide bir idari talimatın vurgulandığı görülmektedir. Prosesin düzenlenmesinin ortaya koyduğu gibi, devlete yönelik bu karar özel kişiler bakımından doğrudan bir sonuç doğurmamaktadır. Ulusal idari prosedür Komisyon kararının verilmesini ateşlemektedir. İdari talimat içeren devletlere yönelik kararlar bireyler bakımından doğrudan etki yaratmazlar. Bu alanda direktiflerle kararların çakışma tehlikesi bireysel iptal davası yoluyla devletlere yönelik kararların iptal edilebilmesi olasılığını gündeme getirmektedir. Ancak bu durum direktiflerin iptaline olanak sağlamaz. Direktiflerin bireysel iptal davası konusu dışında bırakılmasının fonksiyonel nedeni, direktiflerin bireylerin hukuki durumlarına doğrudan etki yapmalarının kabul edilmemesidir. Direktiflerin AT ve üye devletler arasında yetki taksimine yol açması, ATAD ve ulusal yargı arasında yetkilerin dağılımına da yansımaktadır. Tasarrufun ne şekilde nitelendirildiğinin değil, gerçek hukuki karakterinin bireysel iptal davasının kabulünde ölçü olduğunun unutmaması gerekmektedir<sup>31</sup>.

### Devletlere Yönelik Kararların Doğrudan Etkisi

ATAD bu konuda ilk kez Grad/Finanzamt Traunstein davasında devletlere yönelik kararlar hakkında görüşünü ortaya koymuştur<sup>32</sup>. Bu karar ancak daha

<sup>30</sup>EuGH Rs.216/82, Slg.1983,2771,2786 vd. Universität Hamburg/Hauptzollamt Hamburg Kehrwieler.

<sup>31</sup>EuGH Rs.30/67, Slg.1968,173(181) Industria Molitoria Imolese/Rat.

<sup>32</sup>EuGH Rs.9/70, Slg.1970,825 Grad/Finanzamt Traunstein; A.Werbke, "Das Recht des Einzelnen zur Berufung auf staatengerichtete Entscheidungen", NJW 1970, s.2137 vd.: E.Grabit, "Entscheidungen und Richtlinien als unmittelbar wirksames Gemeinschaftsrecht", EuR 1971, s.1 vd.

önce de belirtildiği üzere atipik, direktif benzeri bir karardır. Doğrudan etki kavramı, muayyen bir muhataba yönelik tasarrufun AT ve muhatapları arasındaki hukuki ilişkinin dışında geçerliliğini ifade etmektedir. Bu soru devletlere yönelik kararlar çerçevesinde de ortaya çıkmaktadır. Sorunun direktifler bakımından geliştirilen prensipler ışığında cevaplandırıldığı görülmektedir<sup>33</sup>. ATAD sürekli içtihatında Topluluk hukukunun önceliği ve doğrudan etkisi prensibi ışığında direktiflerin doğrudan etki olanağını kabul etmiştir<sup>34</sup>. Bunun koşulu, ulusal hukukta düzenleme süresinin geçmiş olması, Topluluk düzenlemesinin yeterince muayyen, açık ve koşulsuz ve ulusal hukukta düzenleme gereğinin olmamasıdır. ATAD, UVP kararına<sup>35</sup> kadar direktif hükümlerinin sadece bireyler lehine doğrudan etki doğurabileceğini kabul etmiştir<sup>36</sup>. Direktiflerin ve devletlere yönelik kararların muhatapları sadece devletlerdir. Üye devletler yaptıkları bir anlaşma ihlalini, bir Topluluk tasarrufunu iç hukukta düzenleme yükümlülüğünün ihlalini kendi yararlarına dayanak olarak kullanamaz. Söz konusu kararlar ATAD direktiflerin objektif olarak doğrudan etkisini tanımıştır<sup>37</sup>. Bu kararlar bireylerin hakları dikkate alınmaksızın, direktiflerin yükümlülük getiren etkisi üye devletlerin tüm organları bakımından kabul edilmiştir. Doğrudan etkiden sadece bireyler bakımından doğrudan yükümlülük getiren direktif hükümleri istisna edilmiştir.

Devletlere yönelik kararların doğrudan etkisiyle ilgili olarak direktiflerin doğrudan etkisiyle ilgili olarak ortaya çıkan tablodan farklı bir tablonun karşımıza çıktığını görmekteyiz. Direktiflerin doğrudan etkisiyle ilgili olarak öngörülen açık ve muayyen olma kriterlerinin, devletlere yönelik kararlar bakımından aranmadığı görülmektedir. “Açıklık” kararların esasen karakter özelliği olması nedeniyle bir kriter olarak gerekli görülmemektedir. Bireyler bakımından hukuki etki doğurmak için aranan koşulsuz olma kriteri de, devletlere yönelik kararların takdir hakkı tanıyan düzenleme içermesi halinde gerekli olmayabilir.

Devletlere yönelik kararlarda doğrudan etki direktiflerden farklı olarak sadece Topluluk hukukuna aykırı olarak ulusal hukukta düzenleme yapılmaması durumunda doğmaz. Doğrudan etki daha çok üye devletin yükümlülüklerini yerine getirmesi halinde ortaya çıkar. Rau ve Albako davalarına esas olan Federal Almanya'ya yönelik tereyağı sürümünü arttırmak için yer, mekan ve konuyla ilgili özel önlemlerin alınmasını öngören karar bu duruma güzel örnektir. Federal Almanya kararda öngörülen yükümlülüklerini yerine getirmiştir. Margarin üreticileri sürümlerinin düşeceğinden ve bunun sonucu doğabilecek zararlardan korkmuşlardır. ATAD, Topluluk hukuku yükümlülüklerinin üye devletler tarafından yerine getirilmesinin sonuçlarından

<sup>33</sup> A. Bockey, *Die Entscheidung der EG*, 1998, s.59.

<sup>34</sup> EuGH Rs., 148/78, Slg.1979, 1629 vd., Ratti; EuGH Rs.8/81, Slg.1982, 53 vd., Becker.

<sup>35</sup> EuGH Rs. C.431/92, Slg.1995, I-2189 vd. Kommission/Bundesrepublik Deutschland.

<sup>36</sup> A. Epiney, “Die Anerkennung der rein objektiven unmittelbaren Richtlinienwirkung”, *DVBİ*.1996, s.409(412).

<sup>37</sup> *Ibid.*, s.412.

korunmak için bireylere olanak tanınmasının söz konusu olmadığını vurgulamıştır<sup>38</sup>. Bununla beraber tartışmalı karara doğrudan etki tanınmıştır. Topluluk hukukunun önceliği prensibi, Topluluk hukukunun muhtar bir kaynaktan doğan ve geçerliliği ulusal hukuka bağlı olmayan bir hukuk olması kararlar bakımından bu sonucun kabulünü sağlamıştır<sup>39</sup>. Bunun ötesinde devletlere yönelik kararlar muhatap devletin mahkemeler dahil tüm organları için bağlayıcıdır. Bu şekilde devletlere yönelik kararların doğrudan etkisi ne anlaşmanın üye devlet tarafından ihlaline, ne de yarar sağlama etkisine bağlıdır. Son husus bakımından ATAD'ın UVP kararıyla direktiflerin doğrudan etki dogmatiğini, üye devletlere yönelik kararların doğrudan etki dogmatigine yaklaştirdığını göstermektedir.

Yükümlülüğün yerine getirilmesi bireyleri doğrudan ve bireysel etkileyen devletlere yönelik kararların doğrudan etkisinin araştırılması bakımından lüzumlu görülmemektedir. Sorun usul hukukunda önkarar prosedürü ve iptal davası ilişkisi çerçevesinde doğmaktadır. ATAD bu sorunu Hamburg Üniversitesinin açtığı davada açık bırakmıştır. Rau davasında iptal davasının önceliğini reddetmiştir<sup>40</sup>. Deggendorf davasında buna karşılık devlete yönelik kararın önkarar prosedüründe iptal amacıyla denetimini reddetmiştir. Bireysel iptal davasının kabulü bakımından istikrarlı bir çizginin bulunmadığını, Hamburg Üniversitesi tarafından açılan Rau ve Albako davası ortaya koymuştur.

## SONUÇ

Üye devletlere yönelik kararlar iki farklı fonksiyonla üye devletleri muhatap alabilir. Üye devletlere yönelik karar, bir AT organının Topluluk hukukunda öngörülen yetkisini idari şekilde kullanması şeklinde ortaya çıkabildiği gibi federal devletlerde, birlik-eyalet ilişkisinde federal hukukun eyaletler tarafından icrası modelinde olduğu gibi, ulusal yasama organına yönelik olarak kullanılan idari bir yetki olarak da ortaya çıkabilir. Her iki durumda da devletlere yönelik karar AT-üye devlet arasındaki hukuki ilişkide somut bir durumu düzenlemektedir. Durumun somut olarak düzenlenmesinden kararın olayı tüm detayları ile düzenlemesi nedeniyle, normun uygulanma alanının tespiti için herhangi bir çalışmanın yapılmasına gerek olmaması anlaşılmaktadır.

Devletlere yönelik kararların fonksiyonu ve somut durumu düzenlemeleri onları direktiflerden ayırıcı kriter olarak kabul edilmektedir. Devletlere yönelik kararların fonksiyon farklılığı özellikle usul hukukunda pratik sonuçlar doğurmaktadır. Topluluk hukukunun üye devletlerin idari mercileri tarafından icrası konusunda talimat içeren devletlere yönelik kararlar bireylere doğrudan

<sup>38</sup>EuGH Rs.133/85, Slg.1985, 2289, Rau u.a./Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung.

<sup>39</sup>EuGH Rs.249/85, Slg.1987, 2354-2359.

<sup>40</sup>EuGH Rs.133/85, Slg.1987, 2234-2338, Rau u.a./Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung.

etkilenme olanağı vermemektedir. Bu durumlarda Topluluk kararına istinaden alınan ulusal önlemler ulusal mahkemeler nezdinde dava konusu olabilir. Diğer bir ifade ile hukuki teminat ulusal mahkemeler üzerinden gerçekleştirilir. Devletlere yönelik kararların ve direktiflerin kesişme alanının bireysel ve doğrudan etkilenmenin söz konusu olmadığı konularla sınırlı olması, direktiflerin bireysel iptal davasının uygulanma alanı dışında kalmasını dolaylı olarak teyit etmektedir. Direktiflerin fonksiyonu bireysel ve doğrudan etkilenme olmadan doğmaktadır. Devletlere yönelik kararların doğrudan etkisi Topluluk hukukunun önceliğine ve Topluluk hukukunun muhatap alınan üye devlet ve organları bakımından bağlayıcılığına dayandırılmaktadır. Devletlere yönelik kararlar direktiflerden farklı olarak üye devletlerin anlaşma ihlalinden bağımsız olarak doğrudan etki gösterirler.

### KISALTMALAR

Aufl	Auflage (bası)
AVR	Archiv des Völkerrechts
Bd	Band (cilt)
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
DoV	Die öffentliche Verwaltung
DverW	Die Verwaltung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Europäischer Gemeinschaftsvertrag
ELRew	European Law Review
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechtszeitung
EuR	Europarecht
EuV	Europäischer Unionsvertrag
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
Hrsg	Herausgeber (yayıncı)
JZ	Juristische Zeitung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Rn	Randnummer
Rs	Rechtssache
Rz	Randziffer
ZaoRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZHR	Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht
Zs	Zeitschrift